

Bundesarbeitsgemeinschaft



der Freien
Wohlfahrtspflege



29.05.2017

Stellungnahme der BAGFW zum Vorschlag der EU-Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der

Systeme der sozialen Sicherheit

Für die Mobilität von EU-Bürger(inne)n spielt das Koordinierungsrecht eine erhebliche Rolle. Unter Wahrung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen im Bereich der sozialen Sicherung soll es verhindern, dass EU- Bürger(innen) bei der Ausübung der Freizügigkeit benachteiligt werden.

A. Zusammenfassung

Für die Mobilität von EU-Bürger(inne)n spielt das Koordinierungsrecht eine erhebliche Rolle. Unter Wahrung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen im Bereich der sozialen Sicherung soll es verhindern, dass EU- Bürger(innen) bei der Ausübung der Freizügigkeit benachteiligt werden. Es gehört zum Auftrag der Migrationsberatungsstellen der Verbände der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)[1], zugewanderte EU-Bürger(innen) zum Bestehen und zur Durchsetzung ihrer sozialen Rechte zu beraten. Vor diesem Hintergrund geben die Verbände der BAGFW folgende Empfehlungen zum Reformvorschlag der Europäischen Kommission vom 13. Dezember 2016 zur Verordnung 883/2004.

- Zugang zum Krankenversicherungsschutz für nicht-erwerbstätige Unionsbürger erleichtern

Unionsbürger(innen), die sich nicht auf die Arbeitnehmer- oder Niederlassungsfreiheit berufen können, sind freizügigkeitsberechtigt, wenn sie über ausreichende Existenzmittel und Krankenversicherungsschutz verfügen. Der Zugang zu Krankenversicherungen im Zielland wird ihnen jedoch häufig mit dem Argument verwehrt, sie müssten für ihr Freizügigkeitsrecht eine Versicherung im Herkunftsland haben. Die Verbände der BAGFW setzen sich dafür ein, dass die Mitgliedstaaten ihr Krankenversicherungssystem für nicht erwerbstätige mobile EU-Bürger(innen) öffnen.

- Gleichbehandlungsgrundsatz und Grundrechtecharta achten

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte in mehreren Entscheidungen verdeutlicht, dass es zulässig sei, den Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit von der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts abhängig zu machen. Die Verbände der BAGFW begrüßen, dass im neuen Erwägungsgrund (5c) klargestellt wird, dass die Beschränkung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für nicht erwerbstätige Personen nicht dazu führen darf, dass deren Grundrechte eingeschränkt werden. Auch bei Personen mit Freizügigkeitsrecht zur Arbeitssuche besteht das Risiko, dass sie durch einen Ausschluss von Leistungen der sozialen Sicherheit in ihren Grundrechten betroffen sein könnten. Die Verbände der BAGFW schlagen daher vor, den Erwägungsgrund (5c) um Arbeitssuchende zu ergänzen und auch im Haupttext der Verordnung einen Verweis auf die

Grundrechtcharta zu schaffen.

- Grund- und Menschenrechte aus der EMRK und ESC gewährleisten

Der neu eingefügte Erwägungsgrund (48) gibt vor, dass die Verordnung auch die Rechte und Pflichten aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wahren muss. In den Erwägungsgründen fehlt jedoch ein Verweis auf die (revidierte) Europäische Sozialcharta (ESC), an die alle EU-Mitgliedstaaten gebunden sind. Die ESC enthält unter anderem das Recht auf Soziale Sicherheit (Art. 12), das Recht auf Fürsorge (Art. 13) und das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand (Art. 19). Die Verbände der BAGFW sprechen sich dafür aus, einen Verweis auf die (revidierte) Sozialcharta als Erwägungsgrund aufzunehmen.

- Export von Pflegeleistungen verbessern

Für EU-Bürger(innen) ist es grundsätzlich möglich, Leistungen bei Pflegebedürftigkeit auch in einem anderen EU-Land als ihrem Herkunftsland zu beziehen. Um eine Vereinfachung der Koordinierungsregelungen zu erreichen, setzen sich die Verbände der BAGFW dafür ein, die Differenzierung zwischen Renten auf Grund von Erwerbstätigkeit und Renten aus anderen Gründen entfallen zu lassen. Sie setzen sich außerdem dafür ein, die Lücke bei der Exportierbarkeit von Pflegeleistungen aus einem Sachleistungsland in ein Geldleistungsland durch Ergänzung des Art. 35 b zu schließen.

- Export von Leistungen bei Arbeitslosigkeit erleichtern

Die Verbände der BAGFW empfehlen, die Regelungen der Art. 61, 64a und 65 klarer zu fassen und bei den Formulierungen deutlich zu machen, ob eine materielle Regelung oder eine oder Regelung der Zuständigkeit beabsichtigt ist. Die Verbände der BAGFW sprechen sich gegen die Drei-Monats-Frist bei der Zusammenrechnung von Versicherungszeiten (Art. 61) aus. Sie fordern beim Export von Arbeitslosenleistungen (Art. 64) eine weitere Vereinfachung, indem die Zuständigkeit beim Zielland liegen und das Meldeerfordernis im bisherigen EU-Staat entfallen soll. Bei der Gewährung von Arbeitslosenleistungen an Grenzgänger (Art. 65) sprechen sie sich gegen eine Differenzierung bei Grenzgängern mit kürzeren Versicherungszeiten als 12 Monaten aus, da diese ohne sachliche Grundlage zu Nachteilen im Vergleich zu anderen mobilen Erwerbstätigen führt.

- Familienleistungen: Interessen der Unterhaltsberechtigten schützen

Der neu eingefügte Art. 68b koordiniert Familienleistungen, die als Einkommensersatz während Zeiten der Kindererziehung dienen sollen. Derartige Leistungen werden dadurch als persönlicher Anspruch der Person behandelt, für die die einschlägigen Vorschriften des zuständigen Staates gelten, und nicht als Leistung für die Familie. Leben die Kinder in einem anderen Mitgliedstaat als der Anspruchsberechtigte und kommt dieser seinen Unterhaltsverpflichtungen nicht nach, können die Träger diese Leistungen nicht mehr direkt an die Kinder und den anderen

Elternteil erbringen. Diese Folge der geplanten Änderung lehnen die Verbände der BAGFW ab. Sie setzten sich dafür ein, dass Ansprüche auf Familienleistungen, die als Einkommensersatz während Zeiten der Kindererziehung dienen sollen, auf den Elternteil übertragen werden können, der seinen Erziehungs- und Unterhaltspflichten nachkommt.

B. Änderungsvorschläge im Einzelnen

I. Zugang zum Krankenversicherungsschutz für nicht-erwerbstätige Unionsbürger erleichtern

1. Vorschrift / Situation

Unionsbürger(innen), die sich nicht auf die Arbeitnehmer- oder Niederlassungsfreiheit berufen können, sind freizügigkeitsberechtigt, wenn sie über ausreichende Existenzmittel und Krankenversicherungsschutz verfügen. Als Erwägungsgrund (5b) soll geregelt werden, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollten, dass nicht-erwerbstätige mobile EU-Bürger nicht davon abgehalten werden, die Bedingung des umfassenden Krankenversicherungsschutzes im Aufnahmemitgliedstaat gemäß der Richtlinie 2004/38/EG zu erfüllen. Dazu könne es notwendig sein, den betreffenden Bürgern zu erlauben, in einem verhältnismäßigen Umfang Beiträge zu einem Krankenversicherungssystem in dem Wohnsitzstaat zu leisten.

2. Bewertung

Bislang wird nicht erwerbstätigen mobilen EU-Bürger mit Wohnsitz in Deutschland der Zugang zu den Krankenversicherungen mit dem Argument verwehrt, sie müssten für ihr Freizügigkeitsrecht eine Versicherung im Herkunftsland haben. Mit der geplanten Ergänzung der Erwägungsgründe wird deutlich, dass diese Rechtsauslegung unzutreffend ist. Die fragliche Bedingung für das Freizügigkeitsrecht kann auch durch eine Krankenversicherung im Wohnsitzland erfüllt werden.

Derzeit haben in Deutschland wirtschaftlich nicht aktive Personen keinen Zugang zur Gesetzlichen Krankenversicherung als Pflichtversicherung

oder als freiwillige Versicherung. Begründet wird dies damit, dass sie als Voraussetzung für ihr Freizügigkeitsrecht über eine Krankenversicherung im Herkunftsland verfügen müssten.[2] Art. 7 Abs. 1 lit. b Richtlinie 2004/38/EG verlangt aber nicht, dass der Krankenversicherungsschutz im Herkunftsland besteht, sondern dass er im Aufnahmestaat gegeben sein muss. Die Verbände der BAGFW begrüßen diese Klarstellung. Allerdings sieht der Erwägungsgrund keine verbindliche Vorgabe an die Mitgliedstaaten vor, ihr Krankenversicherungssystem für nicht erwerbstätige mobile EU-Bürger(innen) zu öffnen. Es ist auch keine entsprechende Regelung in der Verordnung 883/2004 vorgesehen.

3. Lösung / Änderungsvorschlag

Die Verbände der BAGFW schlagen vor, den Erwägungsgrund (5b) wie folgt zu ändern:

„Die Mitgliedstaaten ~~sollten sicherstellen~~ *stellen sicher*, dass“

Die Verbände der BAGFW schlagen weiter vor, in Artikel 12 (Sonderregelung) der Verordnung einen neuen Abs. 3 aufzunehmen:

„Eine nicht erwerbstätige Person, für deren Krankenversicherung ein anderer als der Wohnsitzmitgliedstaat zuständig ist, darf nicht am Zugang

zum Krankenversicherungssystem des Wohnsitzstaats gehindert werden.“

II. Gleichbehandlungsgrundsatz und Grundrechtecharta achten

1. Vorschrift / Situation

In Artikel 4 wird als Abs. 2 eingefügt, dass der Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit bei nicht-erwerbstätigen Person von der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts gemäß der Richtlinie 2004/38/EG abhängig gemacht werden darf.

2. Bewertung

Mit der Neuregelung wird die einschlägige Rechtsprechung des EuGH in

die Verordnung integriert. Der EuGH hatte in mehreren Entscheidungen verdeutlicht, dass es zulässig sei den Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit von der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts im Sinne der Richtlinie 2004/38/EG abhängig zu machen. Dies wird entsprechend auch im Erwägungsgrund (5a) formuliert.

Die Verbände der BAGFW begrüßen die Klarstellung, dass – wie im Erwägungsgrund (5a) deutlich wird – zwischen EU-Bürger(innen) mit Freizügigkeitsrecht zur Arbeitssuche und nicht-erwerbstätigen EU-Bürger(innen)[3] zu unterscheiden ist. Der neue Art. 4 Abs. 2 bezieht sich mithin nur auf letztere.

Die Verbände der BAGFW begrüßen, dass in Erwägungsgrund (5c) klargestellt wird, dass die Beschränkung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für nicht erwerbstätige Personen nicht dazu führen darf, dass deren Grundrechte eingeschränkt werden.

In den Erwägungsgründen und der Änderung des Art. 4 der Verordnung 883/2004 wird nicht darauf Bezug genommen, dass nach den Entscheidungen Alimanovic (C-67/14) und Dano (C-333/13) auch die Ausnahmen vom Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 24 Abs. 2 Richtlinie 2004/38/EG das Gleichbehandlungsrecht der Verordnung 883/2004 beschränken. Die Erläuterung Nr. 14 einzelner Bestimmungen des Vorschlags macht deutlich, dass mobile Arbeitssuchende außer beim

Zugang zu Sozialhilfe von der Beschränkung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht betroffen sind.[4] Wohl deshalb wird in Erwägungsrund (5c) nicht darauf verwiesen, dass auch für Personen mit Freizügigkeitsrecht zur Arbeitssuche die Grundrechte nicht eingeschränkt werden dürfen. Tatsächlich besteht aber bei beiden Gruppen gleichermaßen das Risiko, dass sie durch einen Ausschluss von Leistungen der sozialen Sicherheit in ihren Grundrechten betroffen sein könnten.

Art. 34 (soziale Sicherheit) und Art. 35 (Gesundheitsschutz) der Grundrechtecharta, auf die auch der neu eingefügte Erwägungsgrund (47) verweist, stehen zwar unter der Maßgabe der jeweiligen nationalen Vorschriften und enthalten folglich keine Garantie, diese Leistungen ohne weiteres in jedem Mitgliedstaat zu erhalten. In Kombination mit dem Schutz der Menschenwürde nach Art. 1 Grundrechtecharta kann es im Einzelfall aber unabhängig vom Gleichbehandlungsgebot nötig sein, entsprechende Leistungen zu gewähren.

3. Lösung / Änderungsvorschlag

Die Verbände der BAGFW schlagen vor, Erwägungsrund (5c) wie folgt zu ergänzen:

(5c) Ungeachtet der Beschränkung des Rechts auf Gleichbehandlung für nicht erwerbstätige Personen *und Personen mit Freizügigkeitsrecht zur Arbeitssuche*, die sich aus der Richtlinie 2004/38/EG oder aus dem

einschlägigen Unionsrecht ergibt, sollte keine Bestimmung in dieser Verordnung die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Grundrechte einschränken, insbesondere das Recht auf Achtung der Würde des Menschen (Artikel 1), das Recht auf Leben (Artikel 2), *das Recht auf Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Art. 34)* und das Recht auf Gesundheitsschutz (Artikel 35).

Die Verbände der BAGFW schlagen vor, es nicht bei einem Verweis auf die Grundrechtcharta in den Erwägungsgründen zu belassen. Es sollte vielmehr folgender Art. 4 Abs. 3 geschaffen werden:

„Ungeachtet der Beschränkung des Rechts auf Gleichbehandlung, die sich aus Art. 4 Abs. 2 oder aus einschlägigem Unionsrecht ergeben, soll keine Bestimmung in dieser Verordnung die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Grundrechte einschränken.“

III. Grund- und Menschenrechte aus EMRK und ESC gewährleisten

1. Vorschrift / Situation

Während der neu eingefügte Erwägungsgrund (47) den Einklang der Verordnung 883/2004 mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sicherstellen soll, verfügt der ebenfalls neu eingefügte Erwägungsgrund (48), dass die Verordnung auch die Rechte und Pflichten aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wahren muss. Dazu wird insbesondere auf das Recht auf Leben (Artikel 2 EMRK), das Recht auf Schutz vor unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Artikel 3 EMRK), das Recht auf Achtung des Eigentums (Artikel 1 des Zusatzprotokolls der EMRK) und das Verbot der Diskriminierung (Artikel 14 EMRK) verwiesen.

2. Bewertung

Der Verweis auf die EMRK ist wichtig, da zum einen die Mitgliedstaaten selbst direkt daran gebunden sind und es zum anderen auch politisch und rechtlich gewollt ist, dass die Europäische Union der EMRK beitrifft (Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag). Damit muss sich das EU-Recht mittelfristig selbst und seine mitgliedstaatliche Umsetzung bereits jetzt an der EMRK messen lassen. Dies bedeutet, dass die in der Verordnung 883/2004 (als Koordinierungsregelungen) vorgesehenen Ausschlüsse von z.B. Sozialhilfeleistungen keinen Rechtfertigungsgrund für Staaten darstellen können, Menschenrechte aus der EMRK zu verletzen.

In den Erwägungsgründen fehlt jedoch ein Verweis auf die (revidierte) Europäische Sozialcharta (ESC). Alle EU-Mitgliedstaaten sind rechtlich entweder an die Europäische Sozialcharta von 1961 oder an ihre revidierte Version von 1996 gebunden. Sie enthalten unter anderem das Recht auf Soziale Sicherheit (Art. 12), das Recht auf Fürsorge (Art. 13), das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand (Art. 19) und in der revidierten Version auch das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Art. 30). Ein Verweis auf die (revidierte) Sozialcharta würde klarstellen, dass die Verordnung 883/2004 die Mitgliedstaaten nicht von ihren Verpflichtungen befreit, diese Rechte zu achten und die Ausübung zu gewährleisten.

3. Lösung / Änderungsvorschlag

Die Verbände der BAGFW setzen sich dafür ein, dass Erwägungsgrund (48) erhalten bleibt. Zudem schlagen sie vor, einen neuen Erwägungsgrund (49) einzufügen:

„(49) Nichts in dieser Verordnung beschränkt die in der Europäischen Sozialcharta und in der revidierten Europäischen Sozialcharta anerkannten eigenständigen Rechte und Pflichten, insbesondere das Recht auf Soziale Sicherheit (Art. 12), das Recht auf Fürsorge (Art. 13), das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand (Art. 19)

und das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Art. 30 der revidierten Europäischen Sozialcharta); die Verordnung muss unter Wahrung dieser Rechte und Pflichten umgesetzt werden.“

IV. Export von Pflegeleistungen verbessern

1. Vorschrift / Situation

Für EU-Bürger(innen) ist es grundsätzlich möglich, Leistungen bei Pflegebedürftigkeit auch in einem anderen EU-Land als ihrem Herkunftsland zu beziehen. Bisher gibt es jedoch kein umfassendes und kohärent kodifiziertes Koordinierungsrecht für diese Leistungen. Der EuGH hat daher in einer Reihe von Urteilen entschieden, dass Leistungen bei Pflegebedürftigkeit entsprechend den Leistungen bei Krankheiten koordiniert werden sollten. Als problematisch hat sich dabei in der Vergangenheit erwiesen, dass es eine große Bandbreite von Pflegeleistungen in den Mitgliedstaaten gibt und diese sehr unterschiedliche Anknüpfungspunkte haben können, z.B. Pflegebedürftigkeit, Erwerbsunfähigkeit oder Alter. Mangels einer gemeinsamen Definition bzw. eines gemeinsamen Kriterienkatalogs für die

Bestimmung des Begriffs Pflegeleistung wird das Koordinierungsrecht in diesem Bereich als unklar, bürokratisch und instabil wahrgenommen^[5] und es kommt sowohl zu Nichtinanspruchnahme von Leistungen als auch zu Doppelzahlungen.^[6]

Die Überarbeitung der Verordnung 883/2004 in diesem Bereich hat das Ziel, ein kohärentes System für die Koordinierung der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit zu schaffen, indem ein eigenes Kapitel betreffend ihre Koordinierung in die Verordnung 883/2004 aufgenommen, eine Begriffsbestimmung eingeführt und eine Liste dieser Leistungen erstellt wird. Insgesamt haben schätzungsweise 80.000 mobile EU-Bürger(innen) Anspruch auf Leistungen bei Pflegebedürftigkeit, wovon ca. 45.000 diese als Sachleistungen und ca. 35.000 diese als Geldleistungen beziehen.^[7]

2. Bewertung

Es wird ein eigenes Kapitel 1a „Leistungen bei Pflegebedürftigkeit“ in die Verordnung eingefügt. Das ist für die Abgrenzung zu Leistungen bei Krankheit grundsätzlich zu begrüßen.

Der Art. 35a Abs. 1 (neu) verweist auf die entsprechende Anwendung der Regelungen bei Krankheit nach den Art. 17 bis 32, soweit Art. 35a bis 35c (neu) nichts abweichendes regeln. Das bedeutet, dass bei entsprechender

Anwendung von Art. 31 VO 883/2004 die Koordinierungsregelungen zwischen Rentner(inne)n, die Rentenleistungen aus Erwerbstätigkeit beziehen, und ihren Angehörigen einerseits und anderen Bezieher(innen) von Pflegeleistungen differenzieren. Für erstere gelten die Regelungen nach Art. 17 bis 21, für sogenannte „Nur-Rentner“ hingegen Art. 23 bis 30. Gemäß Art. 35 a Abs. 3 (neu) können Mitgliedstaaten davon abweichen, wenn die betroffenen Leistungen in Anhang 5 aufgeführt werden. Dass die Koordinierungsregeln für Pflegeleistungen künftig derselben Logik folgen sollen wie im Bereich von Krankenleistungen, führt im Grundsatz dazu, dass die Koordinierungssysteme angeglichen werden. Die oft schwierige Differenzierung zwischen Renten auf Grund von Erwerbstätigkeit und Renten aus anderen Gründen bleibt aber erhalten.

Art. 35b (neu) regelt für zusammentreffende Leistungen, dass der zuständige Mitgliedstaat die Geldleistungen bei Pflegebedürftigkeit erbringt und die vom Wohnsitzstaat ggf. bereitgestellten Sachleistungen erstattet.

Bislang besteht ein Problem, wenn im zuständigen Land nach den für dieses Land geltenden Rechtsvorschriften keine Geld-, sondern ausschließlich Sachleistungen vorgesehen sind, im Wohnsitzstaat aber keine Sachleistungen erbracht werden. Dem Pflegebedürftigen stehen dann nicht die notwendigen Mittel zur Verfügung, um die notwendigen Pflegeleistungen zu finanzieren. Diese Lücke hatten die Verbände der BAGFW bereits im Rahmen der Konsultation zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU im Jahr 2015 angesprochen. Sie wird mit den geplanten Änderungen nicht geschlossen.

Artikel 35c zur Erstattung zwischen Trägern legt fest, dass der

Krankenversicherungsträger nachrangig tätig wird, wenn in Staaten Rechtsvorschriften über Sachleistungen bei Pflegebedürftigkeit fehlen. Diese Regelung erscheint sachgerecht.

3. Lösung / Änderungsvorschlag

Um die gewünschte Vereinfachung der Koordinierungsregelungen zu erreichen, sollte die Differenzierung zwischen Renten auf Grund von Erwerbstätigkeit und Renten aus anderen Gründen entfallen.

Art. 35b sollte dahingehend ergänzt werden, dass Geldleistungen bei Pflegebedürftigkeit durch den Träger im Wohnsitzstaat nach den für diesen Mitgliedstaat geltenden Regeln erbracht werden, wenn nach den jeweils geltenden Regeln im Wohnsitzstaat ausschließlich Geldleistungen und im zuständigen Mitgliedstaat ausschließlich Sachleistungen vorgesehen sind. Art. 35c Abs. 2 (neu) zur Erstattung zwischen Trägern gilt entsprechend.

V. Export von Leistungen

bei Arbeitslosigkeit erleichtern

1. Vorschrift / Situation

Art. 61 regelt die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten oder Zeiten einer selbstständigen Erwerbstätigkeit. Die Mitgliedstaaten können künftig verfügen, dass eine Person, bevor sie arbeitslos wurde, mindestens drei Monate in ihrem Hoheitsgebiet gearbeitet haben muss, damit sie sich zur Beantragung von Arbeitslosenleistungen auf davor in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegte Erwerbszeiten berufen kann.

Art. 64 bezieht sich auf den Export von Arbeitslosenleistungen. Die Mindestdauer für den Export von Leistungen bei Arbeitslosigkeit soll von drei auf sechs Monaten verlängert werden, damit Arbeitslose, die sich zur Arbeitssuche in einen anderen Mitgliedstaat begeben, unter besseren Bedingungen nach einer Arbeit suchen können und bessere Chancen auf eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt haben.

In Art. 65 wird die Gewährung von Arbeitslosenleistungen an

Grenzgänger(innen) geregelt Für Grenzgänger(innen) – Personen, die in einem Land leben, in einem anderen Land arbeiten und mindestens einmal pro Woche nach Hause fahren – wird der Mitgliedstaat, in dem sie in den letzten 12 Monaten gearbeitet haben, für die Erbringung der Arbeitslosenleistungen zuständig. Dies spiegelt den Grundsatz wider, dass der Mitgliedstaat, der die Beiträge erhalten hat, auch die Leistungen zahlen soll. Mangels anderer Regelungen gilt im Grundsatz die Kumulierungsregelung nach Art. 6. Grenzgänger(innen), die nicht mindestens eine 12-monatige Versicherungszeit zurückgelegt haben, erhalten nach dem neuen Art. 65 Abs. 2 Leistungen nach den Regeln des Wohnsitzmitgliedstaates und müssen dessen Arbeitsverwaltung zur Verfügung stehen. Sie können sich zusätzlich in dem anderen Mitgliedstaat der Arbeitsverwaltung zur Verfügung stellen (Art. 65 Abs. 4 neu). Sieht in solchen Fällen der Wohnsitzstaat Leistungen nur in Anknüpfung an den Wohnsitz vor, kann der Arbeitslose sich dafür entscheiden, sich nur der Arbeitsverwaltung des Staates der letzten Erwerbstätigkeit zur Verfügung zu stellen und Leistungen nach dessen Rechtsvorschriften zu erhalten.

2. Bewertung

Nach seiner Überschrift regelt Art. 61 die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten und Zeiten der Erwerbstätigkeit. Nach dem Wortlaut des neuen Art. 61 Abs. 1 und 2 werden jedoch lediglich die Zuständigkeiten geregelt. Für die Zusammenrechnung an sich gilt dagegen die allgemeine Regelung nach Art. 6. Die Verbände der BAGFW

empfehlen, klare Formulierungen zu wählen, so dass eindeutig erkennbar ist, ob eine sachliche Regelung (Zusammenrechnung) oder eine formelle (Zuständigkeit) getroffen wird.

Für Personen, die mindestens drei Monate auf dem Hoheitsgebiet des zuständigen Mitgliedstaates gearbeitet haben, ist dieser (neue) Staat zuständig. Diese neu eingeführte Frist bedeutet einen Nachteil für die Mobilität von Erwerbstätigen. Sie werden bei Verlust des Arbeitsplatzes nach weniger als drei Monaten auf das Land der vorhergehenden Erwerbstätigkeit verwiesen (Art. 64a neu). Das ist wegen der neu aufgenommenen Tätigkeit im anderen EU-Staat und dem damit einhergehenden Umzug problematisch. Die Zuständigkeit des alten Trägers führt auch dazu, dass Arbeitsförderung unterbleibt. Diese kann sinnvoll nur im neuen Mitgliedstaat erfolgen. Unklar ist zudem, ob diese Personengruppe Versicherungszeiten etc. nach Art. 6 zusammenrechnen kann oder ob sie davon ausgeschlossen ist. Art. 61 Abs. 2 neu spricht insofern von Ansprüchen „unter den Bedingungen und Grenzen des Art. 64a“ – dort werden aber weder Bedingungen noch Grenzen, sondern nur die Zuständigkeit geregelt. Das ermöglicht eine dahingehende Deutung, dass es für diesen Personenkreis keine Kumulierungsregelung gibt. Dieses Ergebnis kann nach Auffassung der Verbände der BAGFW nicht gewollt sein. Es ist keine Begründung dafür ersichtlich, dass die letzten Versicherungszeiten und Zeiten einer Erwerbstätigkeit bei diesem Personenkreis gar nicht berücksichtigt bzw. zusammengerechnet werden sollen. Die Verbände der BAGFW fordern zumindest eine Klarstellung, dass auch für diesen Personenkreis Art. 6 gilt, die Zuständigkeit sich jedoch nach Art. 64a richtet.

Die Verlängerung der Exportmöglichkeiten nach Art. 64 (Export von Arbeitslosenleistungen) ist von den Verbänden der BAGFW gefordert worden und positiv zu bewerten.

Weitergehende Vorschläge zur Vereinfachung des Exports von Arbeitslosenleistungen wurden leider nicht aufgegriffen. Art. 64 Abs. 1 lit. a und lit. b der VO 883/2004 bleiben unverändert. Im Rahmen der Konsultation zur Verordnung im Jahr 2015 hatten die Verbände der BAGFW darauf aufmerksam gemacht, dass diese Regelungen an der Lebenswirklichkeit der Betroffenen vorbeigehen (vgl. LSG Bayern, Urt. v. 27.01.2015 - L 10 AL 188/14). Nach Auffassung der Verbände der BAGFW muss der Export von Leistungen vereinfacht werden. Die Zuständigkeit sollte beim Zielland liegen, weil die Menschen dort nach Arbeit suchen und sinnvollerweise nur vor Ort dabei unterstützt werden können. Die Pflicht, sich im Land, in dem der Anspruch besteht, abzumelden, sollte entfallen bzw. sich durch die Meldung im Zielland erledigen. Nur so kann die Freizügigkeit gesichert und die Arbeitsuche im anderen EU-Staat ohne bürokratische Hürden erfolgen. Die Höhe der exportierten Arbeitslosenleistungen ist unabhängig von der Frage der Zuständigkeit für die Arbeitsförderung und richtet sich unverändert nach den Regeln des bisherigen Staats.

Es ist nicht ersichtlich, warum in Art. 65 (Gewährung von Arbeitslosenleistungen an Grenzgänger) bei Grenzgänger(innen) mit

kürzeren Versicherungszeiten als 12 Monaten eine andere Regelung als bei längerfristigen Grenzgänger(inne)n getroffen wird. Um die komplexen Regelungen bei Grenzgänger(inne)n zu vereinfachen, sollte die Differenzierung unterbleiben.

Auch im Hinblick auf die Zusammenrechnung ergeben sich Zweifel, welche Regelungen für Grenzgänger mit weniger als 12 Monaten Beschäftigung gelten. Die Ausnahme von Art. 65 Abs. 2, die in Art. 61 Abs. 1 neu geregelt ist, ist missverständlich: Soll Art. 6 für die Personengruppe des Art. 65 Abs. 2 nicht gelten oder soll die Drei-Monats-Frist nicht gelten? Ausweislich Nr. 25 der Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen gilt Art. 6 hier tatsächlich nicht oder zumindest nicht bei Grenzgänger(innen), die ein Wahlrecht haben und sich gegen den Wohnsitzstaat entscheiden. Art. 65 Abs. 2 in Kombination mit Art. 61 Abs. 1 führt also je nach Lesart zu einer nicht begründbaren Schlechterstellung bei der Zusammenrechnung von Versicherungszeiten für Grenzgänger(innen), die nicht mindestens 12 Monate in einem Mitgliedstaat erwerbstätig waren. Hier bedarf es einer Klarstellung, dass auch für diese Gruppe die Kumulierungsregeln gelten. Ziel der Koordinierungsregeln ist, dass mobile Erwerbstätige keinen Nachteil durch die unterschiedlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten erleiden. Dies muss auch für Grenzgänger gelten, für die nach Auffassung der Verbände der BAGFW keine Sonderregelungen für die Kumulierung notwendig sind.

3. Lösung / Änderungsvorschlag

Grundsätzlich sind die Regelungen der Art. 61, 64a und 65 neu kaum verständlich und ihr Regelungsgehalt ist deshalb unklar bzw. missverständlich. Die Verbände der BAGFW empfehlen insofern zumindest eine Überarbeitung der Formulierungen, die auch eine klare Trennung von sachlichen und Zuständigkeitsregelungen berücksichtigt.

In Bezug auf Art. 61 sprechen sich die Verbände der BAGFW gegen die Drei-Monats-Frist aus. Wie bisher sollte eine Zusammenrechnung unabhängig von Vorbeschäftigungszeiten möglich sein. Auch für den Fall, dass die Frist lediglich eine Zuständigkeitsregelung bedeutet, sehen die Verbände der BAGFW insofern einen Nachteil, als eine Arbeitsmarktförderung im bisherigen Staat nicht zielführend ist.

In Bezug auf Art. 64 (Export von Arbeitslosenleistungen) wiederholen die Verbände der BAGFW ihr Anliegen aus der Konsultation zur Verordnung 883/2004 im Jahr 2015 und fordern eine weitere Vereinfachung des Exports von Arbeitslosenleistungen, indem die Zuständigkeit beim Zielland liegt und das Meldeerfordernis im bisherigen EU-Staat entfällt.

In Art. 65 (Gewährung von Arbeitslosenleistungen an Grenzgänger) entbehrt eine Differenzierung bei Grenzgänger(inne)n mit kürzeren

Versicherungszeiten als 12 Monaten einer sachlichen Grundlage und muss gestrichen werden. In Bezug auf die Kumulierung von Versicherungszeiten müssen für Grenzgänger(innen) die gleichen Regelungen gelten wie für andere mobile Erwerbstätige.

VI. Familienleistungen: Interessen der Unterhaltsberechtigten schützen

1. Vorschrift / Situation

Es wird ein neuer Art. 68b zur Koordinierung von Familienleistungen eingefügt, die als Einkommensersatz während Zeiten der Kindererziehung dienen sollen. Derartige Leistungen werden nicht als Leistung für die Familie, sondern als persönlicher Anspruch der Person behandelt, für die die einschlägigen Vorschriften des zuständigen Staates gelten. Die Anwendung von Art. 68a VO 883/2004 wird ausgeschlossen.

Mitgliedstaaten können bei einem Zusammentreffen von Ansprüchen beschließen, ob sie auf diese Leistungen die Antikumulierungsregeln nach Art. 68 Abs. 2 anwenden, oder ob sie – auch dann, wenn sie nur nachrangig zuständig sind – einem Leistungsberechtigten diese Familienleistung in voller Höhe gewähren.

2. Bewertung

Es sollen die Vorschriften zu Leistungen aktualisiert und entbürokratisiert werden, die Eltern einen Ausgleich für Einkommenseinbußen während der Zeit erhalten, in der sie ein Kind betreuen.

Der nachrangig zuständige Mitgliedstaat kann, sofern er die entsprechende Ausnahmeregelung in den Anhang der Verordnung hat aufnehmen lassen, die entsprechende Familienleistung in voller Höhe erbringen. Es muss in solchen Fällen also nicht mehr zunächst der Anspruch im vorrangig zuständigen Mitgliedstaat festgestellt und gegebenenfalls durch einen Unterschiedsbetrag ausgeglichen werden. Dadurch wird die Koordinierung dieser Leistungen vereinfacht.

In der erläuternden Pressemeldung zum Änderungsentwurf heißt es, dass durch das Wahlrecht die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, diese Leistung jeweils in voller Höhe an beide erwerbstätigen Elternteile zu

zahlen, indem sie von den Kumulierungsregelungen abweichen und so eine faire Aufteilung der elterlichen Pflichten fördern könnten.[8] Voraussetzung dafür wäre aber, dass die Elternteile überhaupt nach widerstreitenden Vorschriften einen Anspruch jeweils in einem anderen EU-Staat haben und sich die jeweiligen Wohnsitzstaaten gegen die Antikumulierungsregeln entschieden haben. In der Praxis dürfte sich eine positive Wirkung dieser Änderung auf nur wenige Fallzahlen beschränken. Denn eine Förderung der Inanspruchnahme gemeinsamer Elternzeit ließe sich durch nationale Maßnahmen des Wohnsitzstaates vermutlich schneller erreichen.

Anders als bisher werden diese Leistungen nicht mehr als Leistungen für die gesamte Familie behandelt. Unter diesem Gesichtspunkt ist es folgerichtig, sie aus dem Anwendungsbereich von Art. 68a VO 883/2004 herauszunehmen. Leben die Kinder in einem anderen Mitgliedstaat als der Anspruchsberechtigte und nutzt dieser die Leistungen nicht zum Unterhalt der Familienangehörigen, können die Träger diese Leistungen nicht mehr direkt an die Kinder und den anderen Elternteil erbringen. Diese Folge der geplanten Änderung lehnen die Verbände der BAGFW ab, da dadurch das individuelle Recht der Anspruchsinhaber(innen) über die Interessen der Kinder gestellt wird. Eltern sind ihren Kindern gegenüber unterhaltspflichtig. Leistungen, die als Einkommensersatz während Zeiten der Kindererziehung dienen, sollten daher in den Fällen, in denen der Anspruchsberechtigte sich seinen elterlichen Pflichten entzieht, dazu herangezogen werden können, den Unterhalt zu sichern.

3. Lösung / Änderungsvorschlag

Art. 68a VO 883/2004 bleibt in Fällen anwendbar, in denen der individuell Leistungsberechtigte von Familienleistungen, die als Einkommensersatz während Zeiten der Kindererziehung dienen sollen, seinen Unterhaltspflichten nicht nachkommt. Der Anspruch wird dann auf den Elternteil übertragen, der seinen Erziehungs- und Unterhaltspflichten nachkommt.

[1] Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, Deutscher Caritasverband, Der Paritätische Gesamtverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Deutschland, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

[2] Vgl. Rundschreiben 2014/279 des GKV-Spitzenverbandes zum Krankenversicherungsschutz von EU-Bürgern in Deutschland

[3] in Deutschland wird für diese Gruppe auch der Begriff wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger(innen) benützt.

[4] CO=M(2016) 815 final, S. 12

[5] Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zur partiellen Reform der VO 883/2004 (SWD/2016/0460 final), Kapitel 4.2., S. 22.

[6] Ebenda, S. 22f.

[7] Ebenda, Kapitel 4.3., S. 24.

Dateien

2017-05-29_BAGFW-
Stellungnahme_zur_Reform_der_
VO_883.pdf 311 KB

[Zum Seitenanfang](#)

Veröffentlichungen

[Aktuelle Meldungen](#)

[Stellungnahmen/Positionen](#)

[Stellungnahmen 2025](#)

[Pressemitteilungen](#)

[Publikationen](#)

[Statistik 2020](#)